

Een extra inspanning voor betere hulp

NEDERLANDS ACTIEPLAN PARIJS / ACCRA

INHOUD

Voorwoord

Inleiding

1. Gebruik van lokale systemen
2. Voorspelbaarheid en condities
3. (Wederzijdse) Verantwoording en Transparantie
4. Resultaatgerichtheid
5. Fragmentatie en werkverdeling
6. Harmonisatie
7. Fragiliteit

Annex 1. Gebruikte afkortingen

Zie de website van de OESO voor de volgende documenten:

- Verklaring van Parijs: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>
- Accra Actie Agenda: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf>
- Monitoring van de Verklaring van Parijs samenvattend rapport 2008:
http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_15577209_41203264_1_1_1_1,00.html
- Monitoring van de Verklaring van Parijs landenrapporten 2008:
http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_15577209_41395474_1_1_1_1,00.html

VOORWOORD

Effectievere ontwikkelingssamenwerking is zorgen dat de samenwerking nog beter verloopt. Ik zie dit als een belangrijk onderdeel van moderne ontwikkelingssamenwerking.

Gezamenlijk met andere donoren afspraken maken om versnippering en overlap tegen te gaan en overheden van partnerlanden minder te belasten. Inzetten op een zakelijke benadering tussen donoren en ontvangende landen waarbij concrete afspraken worden gemaakt over te bereiken resultaten. Voorspelbare en transparante donoren zijn, zodat, zeker in tijden van financiële en economische crisis, ontvangende landen weten op welke hulp ze kunnen rekenen in hun strijd tegen armoede. Effectiviteit vraagt ook om kennis over lokale politieke processen werken. Hoe in de partnerlanden verantwoording over beleid en bestedingen wordt afgelegd en hoe dat soort *accountability* processen versterkt kunnen worden.

Effectievere samenwerking is niet alleen een zaak van donoren. We hebben mét de partnerlanden een gedeelde verantwoordelijkheid om te zorgen dat hulp goed aansluit bij wat de partnerlanden zelf willen en bij wat echt helpt om armoede te bestrijden. Die betrokkenheid houdt niet op bij de centrale overheid. Ontwikkeling is een proces dat tot stand komt in de interactie tussen centrale en decentrale overheid en samenleving. Ik was dan ook zeer verheugd dat in Accra partnerlanden breed vertegenwoordigd waren, met een bijzonder actieve rol van het maatschappelijk middenveld, maar ook van parlementariërs. De private sector was daarentegen zwaar ondervertegenwoordigd; dit moet in het vervolgproces beter.

Hierbij presenteer ik het Nederlandse Actieplan Parijs/Accra; een belangrijke katalysator om ervoor te zorgen dat Nederland de afspraken in het kader van de Verklaring van Parijs over de Effectiviteit van de Hulp (2005) en de Accra Actie Agenda (2008) nakomt en waar mogelijk zelfs overtreft.

Ik heb mij in Accra ingezet voor ambitieuze afspraken, omdat ik hecht aan maximale effectiviteit. Nederland is al een eind gevorderd bij het realiseren van de afspraken van Parijs en Accra. Dat blijkt ondermeer uit de laatste voortgangsmeting door het OESO/DAC (2008). Hetzelfde beeld komt naar voren uit een tussentijdse evaluatie van de implementatie van de Verklaring van Parijs, en uit de eerste resultaten van de *Self Assessment*, een instrument dat in OESO/DAC-kader is ontwikkeld om landen in staat te stellen zichzelf te monitoren op resultaatgericht werken.

Nederland doet het al vrij goed, maar ik vind het nog niet goed genoeg. Zonder extra inspanningen zal het niet lukken te voldoen aan de ambitieuze afspraken uit Accra en Parijs. De tijd die resteert is beperkt: de volgende meting vindt in 2011 plaats, over de cijfers van 2010. Dat is het einde van de looptijd van de Verklaring van Parijs. We zullen dus haast moeten maken om te kunnen laten zien dat we effectiviteit serieus nemen.

Ik kan niet genoeg benadrukken dat de afspraken van Parijs en Accra een middel zijn en geen doel op zich. Het gaat uiteindelijk om het bereiken van effectieve ontwikkeling zodat armoede vermindert en meer mensen reële kansen krijgen die ze ook werkelijk kunnen benutten. De afspraken zoals ze in Parijs en Accra zijn gemaakt worden soms afgedaan als technische aangelegenheden. Dat is onjuist. Het gaat om belangrijke politieke afspraken die voor donoren en partnerlanden een prikkel moeten vormen om tot effectievere armoedebestrijding te komen. De streefcijfers van Parijs dienen als drukmiddel om veranderingen teweeg te brengen die ertoe moeten leiden dat de zeggenschap over de ontwikkelingsagenda komt te liggen waar hij thuishoort: bij de mensen waar het om gaat, bij de bevolking in de

ontwikkelingslanden, bij hun parlementen en regeringen. Dat is echte *ownership*, een van de meest centrale begrippen in de moderne ontwikkelingssamenwerking. Daarmee krijgen zij grip op hun eigen, effectieve ontwikkeling.

Bert Koenders
Minister voor Ontwikkelingssamenwerking

INLEIDING

Waarom een extra inspanning?

In Parijs in 2005 en in Accra in 2008 zijn cruciale afspraken gemaakt die moeten leiden tot effectievere hulp. Nederland heeft de afgelopen jaren bewezen een koploper te zijn op het gebied van effectiviteit. Zowel op ambassades als op het departement heeft het gedachtegoed van de Verklaring van Parijs postgevat en heeft het geleid tot een andere manier van werken. Waarom is dan toch een Nederlands Actieplan Parijs/Accra (NAPA) nodig? Omdat het nog niet genoeg is. Er zullen de komende jaren extra inspanningen nodig zijn om de hulp effectiever te maken. Niet alleen omdat ‘Parijs’ of ‘Accra’ dat vereist, maar omdat het gaat om effectievere armoedebestrijding, om hulp die beter helpt.

Waar doen we het voor? De centrale gedachte achter Parijs en Accra is dat partnerlanden (overheden, maatschappelijke organisaties, private sector en andere actoren) eigenaar zijn van de effectieve ontwikkeling van hun land - inclusief het realiseren van de millennium ontwikkelingsdoelstellingen - en hier (met name intern) verantwoording over afleggen. Hulp draagt hier effectief aan bij en vindt plaats in een zo gelijkwaardig mogelijke verhouding.

De Verklaring van Parijs en de Accra Actie Agenda bevatten zo'n 100 afspraken om dit doel te bereiken. Deze politieke afspraken zijn in hun volle breedte van belang, omdat zij een coherent pakket vormen om tot effectievere ontwikkeling te komen. Op een aantal onderwerpen wil Nederland een beter gemiddelde bereiken¹, op andere onderwerpen is onze prestatie globaal gezien goed maar in bepaalde landen niet.² NAPA gaat in op de onderwerpen die voor Nederland prioritair zijn, waar we iets extra willen doen. Het betreft het gebruik van lokale systemen, voorspelbaarheid van de hulp en condities, (wederzijdse) verantwoording en transparantie, resultaatgerichtheid, fragmentatie en werkverdeling, harmonisatie en ten slotte het verbeteren van de inzet in post-conflictlanden en fragiele situaties. Deze onderwerpen worden in zeven hoofdstukken besproken. Eerst wordt per kernelement het strategische doel van de Nederlandse inspanningen uiteengezet (gebaseerd op Parijs/Accra), daarna de specifieke Nederlandse inzet en de activiteiten. Het begrip *ownership* – een centraal element in de Verklaring van Parijs en de Accra Actie Agenda – komt niet apart aan de orde, omdat het dwars door alle thema's heen loopt die er allemaal op hun manier aan bijdragen.

Het actieplan Parijs/Accra is in brede consultatie tot stand gekomen: de directie FEZ, alle OS-directies, een achttal posten en de relevante strategisch gedetacheerden bij de Wereldbank en Europese Commissie zijn betrokken in het proces.

Landenspecifieke aanpak

In het NAPA wordt een benadering gekozen waarbij landenspecifiek de concrete inzet bepaald wordt. Afhankelijk van de kansen en knelpunten ter plaatse. Dit strookt met de lijn die onlangs door de *Working Party on Aid Effectiveness* van het OESO/DAC is bekrachtigd om de nadruk te leggen op uitvoering van Parijs/Accra op landenniveau. Activiteiten op hoofdkantoor niveau moeten vooral ondersteunend zijn, om ervoor te zorgen dat in de landen zelf resultaten worden behaald. De Nederlandse inzet richt zich zowel op verbeteringen in het

¹ Met name opname van onze bijdrage in de begroting van de ontvangende overheid, gebruik van lokale systemen en voorspelbaarheid.

² Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om het gebruik van parallelle implementatiestructuren, de ontbinding van de hulp, het werken via programmatische benadering en het gezamenlijk en gecoördineerd uitvoeren van missies.

eigen functioneren als dat van externe partijen zoals de partnerlanden, de Europese Commissie, de multilaterale financiële en VN-instellingen en het OESO/DAC.

NAPA biedt het brede kader en geeft de prioriteiten aan waar Nederland zich ten aanzien van Parijs/Accra op richt. Voor 25 (Nederlandse) partnerlanden zal vervolgens in kaart worden gebracht wat de staat van implementatie van Parijs/Accra is, welke de redenen voor eventuele achterstand zijn en wat nodig is om tot verbeteringen te komen.³ Per categorie partnerland vraagt Parijs/Accra om een andere inzet:

- **Profiel 1**⁴: bij deze landen ligt de nadruk op het snel realiseren van de millennium ontwikkelingsdoelen. Deze landen kennen een redelijke mate van stabiliteit, een verbeterend bestuur en ze zijn relatief hulpafhankelijk; het is van belang de transactiekosten die het gevolg zijn van de vele financiële stromen zoveel mogelijk te verlagen. Er wordt zwaar ingezet op het bereiken van alle Parijs-doelstellingen.
- **Profiel 2**⁵: dit betreft landen die kampen met een dominant veiligheidsprobleem, een zwakke overheid of met scherpe maatschappelijke tegenstellingen met een potentie voor conflict. De interventies zijn vooral gericht op het creëren van de randvoorwaarden om het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen dichterbij te brengen. Ook hier is het van groot belang de transactiekosten zo laag mogelijk te houden.
- **Profiel 3**⁶: deze landen hebben de status van middeninkomensland (bijna) bereikt. De rol van ontwikkelingssamenwerking wordt er kleiner, ten gunste van andersoortige relaties. De nadruk van het Nederlandse programma ligt er op achterblijvende ontwikkelingsdoelen en op verbreding van de relatie. Vooral dit laatste leidt soms tot afspraken met deze landen die niet zozeer leiden tot betere scores op ‘Parijs’ . Overigens zijn ook voor activiteiten die niet onder ontwikkelingssamenwerking vallen (non-ODA) onderlinge afstemming en vooral aansluiting bij lokale prioriteiten en regelgeving van belang.

In hoofdstuk 1, dat gaat over het gebruik van lokale systemen, wordt de op te stellen landenspecifieke aanpak verder uitgewerkt. Analoog daaraan zal voor alle onderwerpen landenspecifieke uitwerking en prioriteitstelling plaatsvinden; dit is niet in ieder hoofdstuk opnieuw uitgeschreven. Het gaat nadrukkelijk om maatwerk, waarbij ook de keuze kan worden gemaakt om op bepaalde onderwerpen geen extra inzet te plegen. Waar mogelijk wordt aangesloten bij en actief bijgedragen aan eventuele relevante processen op landenniveau. De landenspecifieke aanpak dient ter verbetering van de eigen prestaties, maar ook om de internationale dialoog te voeden en waar van toepassing andere donoren op hoofdkwartierniveau aan te spreken.

³ Het gaat hierbij in eerste instantie om de partnerlanden die de Verklaring van Parijs onderschrijven en die deel hebben genomen aan de monitoring door OESO/DAC, met uitzondering van de exit-landen. Dit betekent dat in ieder geval een landenspecifieke aanpak zal worden opgesteld voor alle profiel 1-landen (zie voetnoot hieronder), alsmede voor Afghanistan, Burundi, Colombia, Soedan, Egypte, Indonesië, Moldavië, Vietnam en Zuid-Afrika. Voor het laatstgenoemde land zullen de cijfers van de nulmeting uit 2006 gebruikt worden, omdat Zuid-Afrika in 2008 niet meedeed.

⁴ Profiel 1-landen: Bangladesh, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Ethiopië, Jemen, Ghana, Kenia, Mali, Mongolië, Mozambique, Nicaragua, Oeganda, Rwanda, Senegal, Tanzania en Zambia.

⁵ Profiel 2-landen: Afghanistan, Burundi, Colombia, Democratische Republiek Congo, Guatemala, Kosovo, Pakistan, Palestijnse Gebieden, Soedan en drie landen waar Nederland zich terugtrekt: Bosnië en Herzegovina, Eritrea en Sri Lanka.

⁶ Profiel 3-landen: Egypte, Georgië, Indonesië, Moldavië, Suriname, Vietnam, Zuid-Afrika, en vier landen waar Nederland zich terugtrekt: Albanië, Armenië, Kaapverdië en Macedonië.

Nederland blijft uiteraard ook actief proberen om in de contacten met de maatschappelijke organisaties en in het internationale circuit beleidsvorming en -uitvoering verder te brengen op belangrijke punten als fragmentatie, (internationale) werkverdeling en effectiviteit van de hulp in fragiele staten. Ook zal de nodige aandacht uitgaan naar de voorbereidingen van het vierde *High Level Forum*, dat in oktober 2011 zal plaatsvinden in Seoul. De specifieke Nederlandse inzet voor Seoul zal de komende tijd nader bepaald worden. In ieder geval zal het zekerstellen van een betere betrokkenheid van de private sector hiervan onderdeel zijn.

De EU doelstellingen

Bovenop wat in Parijs is afgesproken hebben de EU-lidstaten zich gecommitteerd aan extra ambitie op vier punten⁷. Deze worden in dit actieplan tegelijk met de betreffende Parijs indicator behandeld.

Communicatie

Door toepassing van de principes van effectieve hulp gaat de zichtbaarheid van de inspanningen van individuele donoren omlaag. Dat maakt het belang van onze communicatie, met name over behaalde resultaten en efficiëntie van de aanpak, des te groter. Dit zal een constant aandachtspunt zijn. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen interne (intranet, cursussen, lunchlezingen) en externe communicatie (parlement, brede publiek, specifieke beroepsgroepen en andere donoren).

⁷ EU target 1: *Channel 50% of government-to-government assistance through country systems, including by increasing the percentage of our assistance provided through budget support or SWAP arrangements.*

EU target 2: *Provide all capacity building assistance through coordinated programmes with an increasing use of multi-donor arrangements.*

EU target 3: *Avoid establishment of new project implementation units (PIUs).*

EU target 4: *Reduce the number of uncoordinated missions by 50%.*

1. Gebruik van lokale systemen

Strategisch doel waar de Nederlandse inspanningen een bijdrage aan leveren: de partnerlanden versterken hun capaciteit om beleid uit te voeren en hun overheidsfinanciën (inclusief donorfondsen) te beheren. Donoren maken zoveel mogelijk gebruik van de eigen instituties en systemen van het partnerland.

Bij het gebruiken van lokale systemen (vertaling van het Engelse *use of country systems*) gaat het erom dat activiteiten zoveel mogelijk uitgevoerd worden door de geëigende instellingen en volgens de regelgeving van het ontvangende land.

Stel dat een donor de aanleg van waterputten wil financieren. Bij het gebruik van lokale systemen worden die putten aangelegd onder verantwoordelijkheid van het betreffende ministerie. De aanleg wordt meegenomen in de plannings- en begrotingscyclus van dat ministerie en in de nationale begrotingscyclus onder het ministerie van Financiën. Bij de uitvoering wordt de financiële en administratieve regelgeving van het partnerland toegepast (inclusief controle door de rekenkamer). Aanbestedingen en toezicht geschieden dus door de eigen diensten van het land en er wordt verantwoording afgelegd aan het eigen parlement. Verantwoording aan de donor gebeurt op basis van informatie verzameld door de eigen statistische systemen.

Inzet / beoogde resultaten

De Nederlandse inzet zal landenspecifiek per partnerland bepaald worden. Uitgangspunt is dat waar mogelijk het gebruikmaken van lokale systemen – zoals ook afgesproken in Accra - de eerste voorkeur heeft. Dat geldt voor zaken als (resultaatgerichte) planning, monitoring en financieel beheer, aanbestedingen, statistieken, etc. Ook als systemen nog niet perfect zijn (maar wel aan minimumeisen voldoen) en het ontvangende land geloofwaardige plannen uitvoert voor verbetering, zullen wij er zoveel mogelijk gebruik van maken en ze helpen te verbeteren.⁸ De gedachte hierachter is dat het gebruik de kwaliteit van deze systemen versterkt en preciezer zicht geeft op de zwakke plekken. Nederland wil op dit terrein voorop lopen, mits de risico's aanvaardbaar zijn en er sprake is van een vertrouwensrelatie met de overheid van het partnerland.⁹ Er zijn hierin heel gradaties mogelijk door bepaalde (delen van) systemen al wel te gebruiken en andere (delen van) systemen nog niet. Als gebruik van lokale systemen niet mogelijk is, worden de redenen duidelijk aan de regering gecommuniceerd en bij voorkeur gedeeld met het publiek via de website van de ambassade.

Speciale aandacht zal uitgaan naar het gebruik van lokale systemen voor *het beheer van de openbare financiën*, mits die systemen voldoen aan eisen van minimale kwaliteit en er gewerkt wordt aan versterking. Hier valt winst te behalen. Het streefcijfer afgesproken in Parijs is dat in 2011 80 procent van de steun via overheden gebruik maakt van lokale systemen, uitgaande van een voldoende kwaliteit van die systemen. In 2007 was de

⁸ Zie de handleiding voor het Track Record voor deze minimumeisen.

⁹ De risico's worden benoemd in het Track Record. Daarin wordt, op basis van toetsbare en communiceerbare uitgangspunten, de juiste modaliteitenmix bepaald, inclusief de mate van risico die gegeven de context verantwoord is en hoe hier het beste mee om kan worden gegaan. Dit wordt later in het beoordelingsmemorandum in meer detail uitgewerkt ten behoeve van een concrete financiering. Besluitvorming vindt plaats op ambtelijk, en waar nodig, op politiek niveau.

Nederlandse score in de Profiel-1 landen 64 procent, en in alle partnerlanden tezamen 59 procent.

Ook ten aanzien van *registratie van de hulp in de begroting* van het partnerland (streefwaarde 85 procent in 2011) moet een slag gemaakt worden. Voor de landen van Profiel 1 en, in nog sterkere mate, die van Profiel 2 en 3 zijn extra inspanningen nodig om de relatief lage score (56 procent in 2007) te verhogen. Dit vereist goede afspraken tussen de ambassades en de partnerlanden (liefst met meerdere donoren samen) over de wijze waarop en wanneer de cijfers worden aangeleverd en gecontroleerd.

Voor het gebruik van lokale systemen voor *aanbestedingen*, mits die systemen voldoen aan eisen van minimale kwaliteit en versterking, geldt dat wij een goede startpositie hadden: 78 procent bij de nulmeting over 2005. Dit ligt dichtbij het streefcijfer dat in de Verklaring van Parijs wordt genoemd (80 procent). In de Profiel 2-landen is die 80 procent overigens zo goed als zeker nog niet haalbaar. Daar was de score in 2007 slechts 5 procent.

De hierboven genoemde streefcijfers, die behoren bij de Verklaring van Parijs, zijn wat Nederland betreft voor de profiel-1 landen –als gemiddelde –relatief hard. Voor de profiel-2 landen wordt gestreefd naar verbetering, maar onderkennen we dat het behalen van de streefcijfers soms niet mogelijk zal zijn zonder onverantwoorde risico's te nemen. Daar is een voorzichtige aanpak gewenst. Voor de profiel-3 landen hangt e.e.a. vooral af van de keuzes die in het kader van de verbreding van de relatie samen met het partnerland gemaakt zijn.

De ondergrens van gemiddeld 50 procent gebruik van lokale systemen, zoals vastgelegd in de Accra Actie Agenda en de extra doelstellingen van de EU, is door Nederland reeds behaald. In ons geval viel deze doelstelling minder ambitieus uit dan 'Parijs'.¹⁰

Een deel van de Nederlandse inzet vindt plaats op internationaal niveau, ter ondersteuning van het landenniveau. Zo blijft Nederland actief betrokken bij het cluster *Use and Strengthening of Country Systems* van de *Working Party on Aid Effectiveness*, waarvoor we samen met Ghana de te leveren resultaten hebben geformuleerd.¹¹ We zullen dat doen zowel in *taskteams* als vanuit de positie in het *Executive Committee* van de *Working Party*, dat de voortgang in de clusters monitort en aanstuurt. Dat is een extra stimulans om, waar mogelijk samen met andere donoren, partnerlanden te blijven helpen de kwaliteit van hun systemen te verbeteren. Daarnaast zullen we ons inzetten, waar nodig, voor het versterken van lokaal gewortelde capaciteitsopbouw. Wij hechten er daarbij aan dat in systemen voor begroting en statistiek *gender*-specifieke registratie plaats vindt, opdat op basis hiervan analyses kunnen worden gemaakt ten behoeve van toekomstig beleid van het land (zie hiervoor verder de hoofdstukken 2 en 3 over respectievelijk voorspelbaarheid en transparantie).

Het Parijse gedachtegoed is ook geïntegreerd in het bedrijfsleveninstrumentarium. Voor wat betreft ORIO geldt bijvoorbeeld dat de aanvraag en financiële afhandeling van de nieuwe

¹⁰ In Accra hebben de donoren zich eraan gecommitteerd om minimaal 50 procent van de hulp via de eigen systemen van de partnerlanden te kanaliseren. Dit vormt een belangrijke prikkel voor donoren die tot nu toe ver onder die grens scoren. Voor de overige donoren (zoals Nederland, dat al bij de nulmeting boven de 50 procent scoorde) blijft de Verklaring van Parijs gelden: in toenemende mate gebruikmaken van lokale systemen naarmate de kwaliteit dat toelaat, tot minimaal 80 procent bij systemen van (erg) goede kwaliteit.

¹¹ Om snel en resultaatgericht de uitvoering op landenniveau van de afspraken van Parijs en Accra te ondersteunen worden momenteel vijf clusters binnen de Working Party on Aid Effectiveness opgericht die de oude, zwaardere structuren moeten vervangen. Deze clusters zijn gegroepeerd rond de onderwerpen eigenaarschap en verantwoording; gebruik van lokale systemen; transparante en verantwoordelijke hulp; meten van voortgang en resultaatgericht werken. Onder de clusters opereren *task teams*.

subsidieregeling voor infrastructuurontwikkeling geheel via de overheden van de ontvangende landen loopt. Er wordt gebruik gemaakt van lokale inkoopssystemen, die op onderdelen kunnen worden aangepast als zij in strijd zijn met de *Good Procurement Practices* van de OESO.

Activiteiten

Voor het einde van 2009 zal onder coördinatie van de directie DEK door posten en landenteams een landenspecifieke aanpak voor minimaal 25 partnerlanden worden opgesteld. Voor het onderwerp ‘gebruik van lokale systemen’ zal daarbij in ieder geval gekeken worden naar:

- Het gebruik van lokale systemen voor openbare financiën en voor aanbestedingen in de partnerlanden en de vermelding van de Nederlandse bijdrage in de begroting van de overheid van het ontvangende land;
- de knelpunten (en eventuele oorzaken hiervan) en kansen;
- hoe de knelpunten kunnen worden opgelost en de kansen benut (direct door de post, door inzet in het partnerland, door het departement en/of op internationaal niveau), bijvoorbeeld:
 - o mogelijke (intensivering van) ondersteuning op het gebied van beheer van de openbare financiën in de partnerlanden die hierop slecht of matig scoren. We hanteren een multidonor aanpak, en gebruiken de *Public Expenditure and Financial Assessment* (PEFA) studies als uitgangspunt. Wij kijken daarbij naar mogelijkheden van ondersteuning van *gender-based budgeting* en sluiten zoveel mogelijk aan bij lokaal gewortelde capaciteitsopbouw;
 - o het stimuleren van landen die de ‘zelfanalyse’ van de OESO/DAC *Joint Venture Procurement* nog niet hebben uitgevoerd om dit alsnog te doen;
 - o mogelijke (intensivering van) ondersteuning op het gebied van aanbestedingen in de landen die de zelfanalyse al hebben uitgevoerd en waarvan de systemen laag hebben gescoord; het betreft met name Afghanistan, Ghana, Indonesië, Jemen, Mongolië, Vietnam en Zambia. Ook hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij lokaal gewortelde capaciteitsopbouw;
 - o eventueel benodigde wijzingen in tijdstip of *format* van de aan het ministerie van Financiën van het ontvangende partnerland te leveren financiële meerjarige informatie, zodat die beter bruikbaar is in de planning;
 - o regelmatige (bijv. driemaandelijke) partnergeleide dialogen op landenniveau over het gebruik van lokale systemen (een van de beoogde resultaten van het cluster *country systems* van de *Working Party* en in lijn met de brief van de co-voorzitters van de *Working Party on Aid Effectiveness* van 26 mei 2009, zie bijlage 5).

Op internationaal niveau blijven wij zoals gezegd actief deelnemen aan het cluster *country systems* van de *Working Party on Aid Effectiveness*. Middels interventies in uitvoerende raden en andere bestuursorganen van VN-instellingen, de internationale financiële organisaties en in de Europese Unie blijven wij aandacht vragen voor een ambitieuze uitvoering van dit kernpunt uit de Verklaring van Parijs /Accra Actie Agenda.

2. Voorspelbaarheid en condities

Strategisch doel waar de Nederlandse inspanningen aan bijdragen: partnerlanden zijn goed op de hoogte van (voorgenomen) financieringsstromen en condities van donoren. Condities ondersteunen de principes van Parijs en Accra. Het zijn zakelijke, resultaatgerichte afspraken tussen donoren en partnerlanden die aansluiten bij de ontwikkelingsplannen van de partnerlanden.

Inzet / beoogde resultaten

Zowel voor voorspelbaarheid als condities wordt landenspecifiek gezien wat de knelpunten en de mogelijkheden tot verbetering zijn. Uitgangspunt is dat de Nederlandse hulp van overheid tot overheid goed voorspelbaar is. Alleen als meerjarig bekend is op welke financiële bijdrage een land kan rekenen, kunnen realistische ontwikkelingsplannen worden opgesteld en uitgevoerd. In Accra hebben we afgesproken dat donoren zullen zorgen dat hun plannen, op zijn minst op indicatieve basis, meerjarig en voortrollend bekend zijn bij de partnerlanden. In tijden van financiële crisis is dit principe belangrijker dan ooit. Tegelijkertijd moeten we realistisch zijn en weten we dat de koppeling van de ODA aan het BNP dit principe onder druk kan zetten. Voorspelbaarheid blijft de inzet. Daar waar om valide redenen niet kan worden voldaan aan het principe van meerjarige committeringen, is tijdige en heldere communicatie richting het partnerland van het grootste belang.

Een extra inspanning op het punt van voorspelbaarheid is gerechtvaardigd. In 2007 bedroeg onze score op indicator 7 van de Verklaring van Parijs, die de *in-year* voorspelbaarheid meet, gemiddeld slechts 49 procent. We streven ernaar dat in 2011 minstens 77,5 procent van de hulp via de overheidssector in de partnerlanden gegeven wordt zoals vooraf opgenomen in de begroting van die landen.¹² Bovendien moet onze inspanning voor het partnerland ook meerjarig beter voorspelbaar worden. Mogelijke verklaringen voor een matige score zijn dat de informatie niet tijdig of niet in een goed bruikbare vorm ter beschikking wordt gesteld aan het partnerland of dat er in het partnerland iets misgaat met de registratie.

Voorspelbaarheid heeft niet alleen te maken met voorspelbare hulpstromen, het raakt ook aan de hulprelatie zelf. Een hulprelatie is een partnerschap gebaseerd op vertrouwen en afspraken. We beoordelen voortdurend de kwaliteit van het bestuur en de democratische processen, zowel via het reguliere diplomatieke werk als via de *Track Record* systematiek. Hoe beter de kwaliteit van beleid en bestuur, hoe groter het vertrouwen kan zijn en hoe hoger de mate van *alignment*. Zonder vertrouwen geen partnerschap. Als partners maken we zakelijke en resultaatgerichte afspraken, over de condities waaronder wij de ontwikkelingsplannen van het partnerland ondersteunen. Condities kunnen geen substituut voor vertrouwen zijn. Vertrouwen moet worden verdiend, door afspraken na te komen en door sterke *domestic accountability*.

Als een partnerland zich niet aan de afspraken houdt of het vertrouwen schendt kan dat gevolgen hebben voor (de hoogte en het tempo van) de hulp. Het kan gaan om schendingen van de achterliggende uitgangspunten van de samenwerkingsrelatie (*underlying principles* of

¹² Het gaat om een halvering t.o.v. 2005 van de hulp die NIET wordt gegeven conform aankondiging. Bij 55 procent was dit wel het geval; het streefcijfer is daarmee $55 + 45:2 = 77,5$ procent. Dit Nederlandse streefcijfer ligt 6,5 procentpunt hoger dan het wereldwijde streefcijfer. In 2007 werd de Nederlandse score kennelijk gedrukt door minder goede prestaties in een aantal landen dat niet deel had genomen aan de nulmeting in 2005.

grondbeginselen), zoals respect voor mensenrechten, democratisch bestuur, politieke wil tot armoedebestrijding, *rule of law*, waardoor het vertrouwen binnen het partnerschap geschaad wordt. Ook kan het gaan om vertragingen in de uitvoering van een programma, waardoor investeringen worden uitgesteld en het geld dus pas later nodig is. In het geval van schendingen van de grondbeginselen wordt een besluit tot budgetverlaging of opschorting van steun altijd op politiek niveau genomen.

Bij het partnerschap hoort een politieke en een beleidsdialoog, waarin regelmatig de afspraken gemonitord worden en ook gesproken kan worden over nieuw opkomende zaken. Het spreekt voor zich dat in het kader van voorspelbaarheid van belang is dat, voordat het komt tot een eventuele budgetverlaging of opschorting, eventuele schendingen van de grondbeginselen of het niet nakomen van afspraken onderwerp zijn geweest van beleidsoverleg en politieke dialoog. Dit overleg vindt zoveel mogelijk geharmoniseerd plaats (in multi-donorverband) en op voldoende hoog niveau. Hierdoor wint de politieke dialoog aan kracht.

Nederland zet, naast verbetering van de eigen prestaties in de partnerlanden, ook in op betere prestaties op het gebied van voorspelbaarheid en conditionaliteiten door de internationale financiële en VN-instellingen en de Europese Commissie.

Activiteiten

In de Nederlandse planningcyclus is de financiële ruimte voor de komende vier jaar indicatief vastgelegd. Op basis daarvan zullen de ambassades de partnerlanden jaarlijks informeren over de hoogte van de voorgenomen hulpbedragen voor de komende jaren. Deze cijfers bieden geen absolute zekerheid, maar wel een indicatie voor de ontvangende landen bij het opstellen van hun begrotingen. Aandachtspunt is dat de we de financiële informatie in een vorm en op een tijdstip aanleveren die verwerking in de begroting van de partnerlanden mogelijk maken.

Voor begrotingssteun is eind 2008 een instrument ontwikkeld dat meerjarige, voortrollende verplichtingen mogelijk maakt. Vanuit het oogpunt van voorspelbaarheid zal het gebruik van voortrollende meerjarige verplichtingen waar mogelijk aangemoedigd worden.

Een zakelijke benadering vraagt om afspraken over te behalen resultaten die concreet en haalbaar zijn. Ambassades zullen extra investeren in het maken van duidelijke en haalbare afspraken die realistisch zijn gezien de context van het land. Een goede politieke analyse (zoals een *Strategic Governance and Corruption Analysis*) kan behulpzaam zijn, aangezien deze zicht geeft op wat haalbare en realistische afspraken en resultaten zijn, gezien de politieke, sociale en institutionele context van een land. Wij maken afspraken zoveel mogelijk gezamenlijk met andere donoren op basis van lopende processen zoals plannen voor bestrijding van de armoede (PRSP's) en *Performance Assessment Frameworks* (PAF's). We letten extra op of de uitgangspositie goed in kaart is gebracht voordat we tot ondersteuning overgaan, zodat voortgang kan worden gemeten, besproken en geëvalueerd. De afspraken zijn regelmatig onderwerp van politieke dialoog en beleidsoverleg en worden opgenomen in gespreksverslagen, rapporten van *joint donor reviews* en notulen van beleidsoverleg. De grondbeginselen worden zoveel mogelijk duidelijk gecommuniceerd en vastgelegd in overeenkomsten.

In OESO/DAC-verband zullen wij:

- blijven bijdragen aan het DAC-initiatief om *forward looking* gegevens van de hulp beschikbaar te stellen;
- bijdragen aan de documentatie en verspreiding van *good practices* op het gebied van het stellen van condities (resultaatgericht, eigenaarschap versterkend).

Verder dragen wij bij aan de verbetering wat betreft voorspelbaarheid en verminderd gebruik van condities door de Wereldbank, de regionale ontwikkelingsbanken, het IMF, de VN en (vooral) de mondiale fondsen. Door onder meer – direct of via het kiesgroepkantoor - de Wereldbank aan te spreken op het respecteren van de eigen *good practice principles* aan de hand van het *Independent Evaluation Group* (IEG)-rapport daarover, en door druk te zetten op de Wereldbank en regionale banken om de huidige praktijk van *in-year decision and disbursement* te wijzigen. Boardbeslissingen zouden moeten gaan over de financiering van het volgende begrotingsjaar van het ontvangende land. We lobbyen om voortrollende financiering bij de internationale financiële instellingen op de agenda te krijgen, onder andere in het kader van financieringsonderhandelingen voor nieuwe periodes.

We zullen de ontwikkeling naar minder oormerken en meer meerjarige verplichtingen richting multilaterale instellingen voortzetten, mits die effectiever worden.¹³ Net als met de partnerlanden is hier geen sprake van een automatisch proces, maar blijven mogelijkheden tot bijsturing en correctie bestaan.

¹³ Zie voor meer detail de nota 'Samen werken aan mondiale uitdagingen: Nederland en multilaterale ontwikkelingssamenwerking'.

3. (Wederzijdse) Verantwoording en Transparantie

Strategisch doel waar de Nederlandse inspanningen aan bijdragen: donoren en partnerlanden leggen verantwoording af aan hun parlementen en bevolking en aan elkaar, op basis van breed bekendgestelde informatie. Er is brede betrokkenheid bij de dialoog over het ontwikkelingsbeleid (lokale overheden, parlementsleden, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, media en bedrijfsleven), die over tal van zaken gaat – conform internationale afspraken ook over corruptie, de positie van vrouwen, mensenrechten, milieu, gehandicapten.

Inzet / beoogde resultaten

Onze inzet is erop gericht om verantwoordingsrelaties te versterken en transparantie te vergroten. De Verklaring van Parijs en de Accra Actie Agenda bevestigen het belang van *accountability* en transparantie voor goede ontwikkelingsresultaten. Extra inspanningen op dit vlak zijn hard nodig. Er is de afgelopen jaren een situatie ontstaan waarin verantwoording door partnerlanden vooral wordt afgelegd aan donoren, meer dan aan de eigen instituties en de eigen bevolking. We zullen in de vormgeving van de bilaterale programma's hiermee extra rekening houden. Politiek en financieel goed bestuur, inclusief opbouw en versterking van instituties, krijgen veel aandacht. Door bij te dragen aan sterkere lokale verantwoordingsstructuren en maatschappelijke betrokkenheid ondersteunen wij democratisering, effectiviteit van bestuur, rechtsstaat en corruptiebestrijding en daarmee een gunstiger politiek, institutioneel en maatschappelijk klimaat voor duurzame en rechtvaardige ontwikkeling.

Ook het wederzijdse karakter van de verantwoording tussen partnerlanden en donoren moet versterkt worden. Wij kunnen de partnerlanden aanspreken op het niet nakomen van afspraken of het schenden van de grondbeginselen, zij kunnen de donoren aanspreken als die bijvoorbeeld tekort schieten op de afspraken van Parijs en Accra. Deze verdieping en verbreding van de politieke dialoog kan bijvoorbeeld plaatsvinden in het kader van de gezamenlijke multi-donor *review* processen die in steeds meer landen jaarlijks plaatsvinden.

Brede betrokkenheid (niet alleen de centrale overheid, maar ook maatschappelijke actoren) bij het bestuur zal extra aandacht krijgen in het bilaterale beleid, met name in het kader van de 'sectorale benadering 2.0' of SB 2.0.¹⁴

Een belangrijk onderdeel van transparantie in de Verklaring van Parijs en de Accra Actie Agenda is de opname van de ontwikkelingshulp aan de overheid in de begroting van het ontvangende land, zodat verantwoording wordt afgelegd aan het eigen parlement en relevante informatie beschikbaar is voor het geïnteresseerde publiek (zie ook onder gebruik van lokale systemen en voorspelbaarheid).

¹⁴ De sectorale benadering houdt in dat er tussen de ontvangende overheid en donoren die actief zijn in de sector, een samenwerkingskader bestaat met duidelijkheid over de te bereiken resultaten, taken en verantwoordelijkheden. De sectorale benadering fungeert daarmee als organiserend principe onder leiding van de ontvangende overheid. Er wordt een beleids- en uitgavenprogramma ondersteund en er is overeenstemming over een gemeenschappelijke benadering van de sector. De sectorale benadering is gebaseerd op een gedegen analyse van de sector waaruit blijkt op welke gebieden ondersteuning (bijvoorbeeld beleidsmatig, technisch, organisatorisch, begrotingstechnisch) nodig is. Deze analyse resulteert bij voorkeur in gezamenlijk (met andere donoren) gegeven steun aan de sectorstrategie van het partnerland. Op basis van in de afgelopen 10 jaar geleerde lessen zal Nederland de inzet op de sectorale benadering actualiseren.

Wij zetten ons de komende tijd in om onze interventies voor de buitenwereld toegankelijker te maken. Wij gaan door met het stimuleren van partnerlanden om zo transparant mogelijk te zijn en verantwoording af te leggen over inkomsten, begrotingen, uitgaven, accountantsverklaringen/onderzoeken en aanbestedingsprocedures. Ook stimuleren wij andere donoren en multilaterale instellingen zo transparant mogelijk te werken.

Activiteiten

Wij ontplooiën de komende tijd extra activiteiten om verantwoordingsrelaties tussen staat en samenleving in partnerlanden te versterken. Dit soort activiteiten kan alleen effectief uitgevoerd worden als er grondig inzicht bestaat in onderliggende patronen en politieke factoren als macht, belangen en middelen die zich veelal achter de schermen afspelen (bijvoorbeeld middels *Strategic Governance and Corruption Analyses*). Dergelijke analyses blijven belangrijk om strategisch in te spelen op de kansen en beperkingen die zich voordoen om verantwoordingsrelaties te versterken. Zeggenschap en verantwoording maken structureel onderdeel uit van de beleidsdialoog tussen donoren en partnerland.

Extra inspanningen op het terrein van *accountability* vinden onder meer plaats in het kader van het Fonds voor Ontwikkeling, Pluriformiteit en Participatie (FOPP) en in de samenwerking tussen onder meer SNV, VNG en de ambassades (de zogenaamde *accountability pilots*). Ook zullen we strategische partners blijven ondersteunen die zich inzetten om de relaties tussen overheden en burgers – met tussenkomst van media, politieke partijen en anderen – en daarmee zeggenschap en verantwoording te versterken. Het gaat daarbij om het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD), International IDEA en de *Governance Partnership Facility* (Wereldbank, Noorwegen, VK en Nederland).

In alle landen waar het partnerland hiertoe de nodige initiatieven neemt doen wij actief mee aan mechanismes voor wederzijdse verantwoording. Bij voorkeur worden hiervoor bestaande mechanismes gebruikt, teneinde de extra belasting voor alle partijen te minimaliseren. Het partnerland is hierin leidend. Wij pleiten er bovendien bij het DAC en andere donoren voor dat partnerlanden deelnemen aan de *DAC peer reviews* en dat deze worden aangevuld met *country based reviews*. Ook zetten wij ons ervoor in dat bij de herstructurering van de *Working Party on Aid Effectiveness* een zo gelijkwaardig mogelijke positie van de partnerlanden ontstaat.

In het kader van de moderniseringsagenda werken wij aan een sectorale benadering 2.0. Hierbij staat brede betrokkenheid van verschillende maatschappelijke actoren bij de sectorale benadering centraal. Ook wordt sterker dan in het verleden de nadruk gelegd op *domestic accountability*, d.w.z. het afleggen van verantwoording over de dienstverlening aan de eigen bevolking en achterban. We bouwen voort op de tendens van – daar waar begrotingssteun nog niet mogelijk is - met de tijd geleidelijk toenemende afstemming met de nationale procedures van het ontvangende land, harmonisatie in werkwijzen tussen donoren, grotere aandacht voor resultaatmeting (op centraal en decentraal niveau) en regelmatig overleg tussen donoren en overheden over het bereiken van de sector doelstellingen.

We bouwen ervaringen op het gebied van een brede betrokkenheid (*inclusiveness*) verder uit, zoals in het *International Health Partnership* (IHP), de publiek-private partnerschappen in de strijd tegen HIV/AIDS en het *Yaoundé Process for Health Innovation in Africa*. Wij nemen deel aan Essence (*Enhancing Support for Strengthening the Effectiveness of National Capacity Efforts*), de gezamenlijke ondersteuning door donoren van versterking van onderzoek en capaciteit in de partnerlanden.

Een team (bestaande uit o.a. de directies DEK en FEZ) zal werken aan het vergroten van de transparantie van de Nederlandse hulp. Dit gebeurt door onze actieve deelname in het *International Aid Transparency Initiative* (IATI; we zijn onder andere lid van het *Steering Committee* en gastland voor een grote IATI conferentie in oktober 2009), alsmede via databases onder leiding van de ontvangende overheid, die donorgeldstromen in kaart brengen. We maken op de websites van de ambassades en het departement de in Accra afgesproken informatie (allocaties, sectoren etc) bekend. Deze informatie wordt waar mogelijk aangevuld met informatie over andere gebruikte financieringskanalen zoals de multilateralen, mondiale fondsen, medefinancieringsorganisaties, bedrijfslevenprogramma, Nuffic, etc. De ambassades wijzen de regering, parlementen en maatschappelijke organisaties in de partnerlanden op het bestaan van deze websites.

De ambassades besteden in de politieke- en beleidsdialoog aandacht aan transparantie. Zij maken met het partnerland en andere donoren afspraken over de publicatie van gezamenlijke hulpstrategieën (*Joint Assistance Strategies* of *Collaborative Assistance Strategies*) en de presentatie daarvan aan de parlementen in de partnerlanden.

Specifiek met betrekking tot de watersector dragen wij bij aan transparantie door middel van het *Water Integrity Network* (WIN). Het WIN is een vertaling naar het lokale niveau van de bredere Accra Actie Agenda voor wat betreft goed bestuur en transparantie. De ambassades die in de watersector actief zijn worden gestimuleerd om aan te sluiten bij eventuele afdelingen in hun landen. Hetzelfde zal in principe gelden voor vergelijkbare, geloofwaardige initiatieven in andere sectoren.

Het Nederlandse parlement en bevolking worden uiteraard regelmatig geïnformeerd over de inspanningen en resultaten, zoals onder andere via de Resultaten Rapportage en via de websites van BZ en de ambassades.

4. Resultaatgerichtheid

Strategisch doel waar de Nederlandse inspanningen aan bijdragen: grotere effectiviteit van de hulp ten behoeve van ontwikkeling door op een resultaatgerichte manier te werken en verantwoording af te leggen, zowel door partnerlanden als door donoren.

Inzet / beoogde resultaten

Ontwikkelingsresultaten zijn bijna per definitie *gezamenlijke* resultaten van partnerlanden en donoren. Sturen op resultaat (*Management for Development Results of MfDR*) is bij uitstek een terrein waar geharmoniseerd en *aligned* moet worden gewerkt. Wij hebben daarom stevig geïnvesteerd in de *Joint Venture on Management for Development Results* en blijven een leidende rol nastreven op dit terrein. Ook zullen wij de partnerlanden blijven ondersteunen om hun resultaatgerichte manier van werken verder uit te bouwen. Eén manier om dat te doen is door versterking van cruciale statistische systemen, zodat er betrouwbare informatie is over voortgang en resultaten van ontwikkeling als basis voor besluitvorming. Daarnaast zetten wij ons in, tezamen met gelijkgezinde donoren, voor introductie of verbetering van *Results Based Management* in de partnerlanden en in alle multilaterale organisaties.

Zelf hebben wij de benodigde systemen voor resultaatgericht werken in de ontwikkelingssamenwerking ingevoerd, inclusief het gebruik van resultaatketens. Het zal de komende tijd vooral gaan om het daadwerkelijk gebruik door de hele organisatie heen te stimuleren.

Activiteiten

Wij ondersteunen de verdere uitbouw van de in OESO/DAC-verband ontwikkelde initiatieven zoals de CAP SCAN¹⁵ en de *Communities of Practice*¹⁶, en blijven een belangrijke deelnemer in PARIS21, dat partners helpt bij institutionele statistische ontwikkeling. Wij investeren fors (samen met het Britse DfID en de Wereldbank) in statistische capaciteitsversterking op landenniveau door middel van de nieuwe *Statistics for Results Facility* (SRF). Hiermee worden in 2009 vijf – op het moment van schrijven nog te selecteren - landen bereikt. Wij leggen niet alleen de nadruk op het belang van goede statistiek (inclusief data over de positie van vrouwen), maar ook op het bij elkaar brengen en ontwikkelen van de vraag- en gebruikerskant van statistische informatie in ontwikkelingslanden en het belang van goede partnerschappen op dit terrein. Wij wisselen actief ervaringen uit met partnerlanden en andere donoren op het gebied van resultaatmeting, resultatenrapportages en resultaatgericht sturen.

In de eerste maanden van 2009 is een door de *Joint Venture MfDR* ontwikkelde *self assessment* uitgevoerd. In de eerste helft van 2009 zijn op basis hiervan concrete aanbevelingen geformuleerd, die in dit actieplan verwerkt zijn. De belangrijkste is dat ambassades en directies resultaten op het gebied van effectiviteit (dat wil zeggen de

¹⁵ De CAP SCAN is een instrument om een diagnose en verbeterplan op te stellen met betrekking tot de capaciteit van een partnerland op het gebied van resultaatgericht management en de cyclus van programmering, monitoring en evaluatie. De CAP SCAN wordt uitgevoerd door partnerland met ondersteuning van donoren.

¹⁶ De *Communities of Practice* zijn regionale fora waarin praktijkmensen uit de partnerlanden onderling ervaringen uitwisselen en leren van elkaars oplossingen en *good practices*.

uitvoering van Parijs / Accra) voortaan op zullen nemen in de functiespecifieke invulling van de normprofielen van ambassadeurs, OS-beleidsmedewerkers en beheersmedewerkers (waar relevant). Hiermee wordt dit ook onderdeel van de beoordeling.

Wij zullen erop letten dat goede *baselines* van te financieren activiteiten voorhanden zijn, zodat voortgang gemeten kan worden op basis van door de ontvangende overheid geformuleerde indicatoren; waar het ook maar enigszins mogelijk is zal gebruik worden gemaakt van lokale systemen om de voortgang te volgen, met gebruikmaking van lokale capaciteit zoals universiteiten.

Om de effectiviteit van evaluaties te verbeteren – dat wil zeggen om meer van evaluaties te leren en er beter follow-up aan te geven – is in 2008 een interne notitie gemaakt, ‘Naar een effectiever gebruik van evaluatie door het DGIS’. De aanbevelingen daaruit worden nu uitgevoerd. In de eerste helft van 2009 vindt een aanvullend, periodiek te herhalen onderzoek plaats door onafhankelijke deskundigen naar de praktijk in recente jaren; op basis daarvan worden in de tweede helft van 2009 verdere aanbevelingen opgesteld.

5. Fragmentatie en werkverdeling

Strategisch doel waar de Nederlandse inspanningen aan bijdragen: verlaging van transactiekosten (met name voor de partnerlanden) door – liefst partnergeleide - rationalisatie van de hulparchitectuur en bundeling van het hulpaanbod: minder duplicatie en meer complementariteit binnen sectoren, in landen en tussen landen.

Inzet / beoogde resultaten

Uitgangspunt is dat werkverdeling plaatsvindt in het belang van grotere effectiviteit en efficiëntie van ontwikkeling (shulp), niet als doel op zich. Nederland heeft al een behoorlijke mate van concentratie op partnerlanden en op sectoren bereikt. Wij blijven processen van werkverdeling op landenniveau verder ondersteunen, en zetten ons in voor een evenwichtiger verdeling van donormiddelen en -aandacht tussen landen. De werklast wordt daardoor voor zowel de partnerlanden als voor onszelf zoveel mogelijk beperkt.

Conform de nota ‘Samen werken aan mondiale uitdagingen: Nederland en multilaterale ontwikkelingssamenwerking’ dragen we bij aan betere samenwerking van de multilaterale organisaties. De Europese Commissie brengt meer focus in haar activiteiten in overeenstemming met de *EU-guidelines* voor Accra. Efficiëntie en effectiviteit staan centraal in het beleid richting de Nederlandse maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en in het instrumentarium voor private sectorontwikkeling.

Activiteiten

Wij blijven actief deelnemen aan de uitvoering van de EU-gedragscode en het *fast tracking initiative* op het gebied van werkverdeling en complementariteit. De Nederlandse ambassades spelen daarbij een leidende rol in Bangladesh, Burundi, Ethiopië en Mali, terwijl we ook in Benin, Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Nicaragua, Senegal, Tanzania, Oeganda en Zambia tot het kopgroepje behoren dat het proces dynamiek probeert te geven. In de andere landen doen we natuurlijk mee als het proces werkverdeling op gang is of komt. In de partnerlanden en in het debat in Brussel leggen wij veel nadruk op *ownership* van het partnerland en betrokkenheid van alle relevante donoren, ook niet-EU lidstaten. Wij passen de *International Good Practice Principles on In-country Division of Labour* toe, die in april 2009 bekrachtigd zijn door de Working Party on Aid Effectiveness (bijlage 6). De *EU Toolkit on Complementarity and Division of Labour* hebben we via intranet en rechtstreeks aan de ambassades ter beschikking gesteld.

We zijn actief lid van de OESO/DAC taakgroep voor werkverdeling, die onder andere de internationale dialoog over *cross country* werkverdeling organiseert. Bij een eventuele verschuiving van de Nederlandse geldstromen als gevolg van werkverdeling voortvloeiend uit internationaal overleg worden *donor orphans* zoveel mogelijk bediend door financiering via de Europese Unie, de internationale financiële instellingen en maatschappelijke organisaties – dit laatste mogelijk met uitbesteding van coördinatie en financieel beheer. Mocht een uitbreiding van de Nederlandse landenlijst in de toekomst aan de orde zijn, is het wenselijk dat dit gecompenseerd wordt met terugtrekking elders. Als, uit politieke overwegingen, voortgaande financiële aanwezigheid wenselijk is, wordt deze bij voorkeur vormgegeven via

cofinanciering en gedelegeerde samenwerking, zoveel mogelijk op het niveau van de hoofdkwartieren en voor grotere activiteiten.

Het ministerie bevordert betere samenwerking en werkverdeling tussen de multilaterale organisaties (*Delivering as One*). Multilaterale organisaties moeten niet alleen veel beter samenwerken, maar zich ook beperken tot die gebieden waar zij een duidelijke meerwaarde hebben en zich terugtrekken uit die gebieden waar zij dat niet hebben. Wij sturen hier actief op aan, zowel in bestuursraden als in bilaterale en multi-donor consultaties. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de strategische meerjarenplannen, waarin de multilaterale organisaties helder dienen aan te geven wat zij wel, en wat zij niet zullen doen. In de beleidsvoering naar multilaterale organisaties zullen wij zoveel mogelijk een goede werkverdeling tussen gelijkgezinde donoren stimuleren.

Wij vragen in het EOF comité bij de behandeling van *Annual Action Plans* aandacht voor concentratie van de hulp door de Europese Commissie, en voor complementariteit met de hulp van lidstaten. Hierbij wordt ook de rol van de verticale fondsen van de EU betrokken, zoals de *Water Facility*, *Energy Facility* en dergelijke.

De mondiale of verticale fondsen, zoals GFATM, GAVI, GEF en EFA-FTI, hebben een aantal sterke punten (professionaliteit, capaciteit om (nieuw) geld te mobiliseren, in het geval van GFATM en GAVI realisatie van partnerschappen tussen regeringen, private sector en NGO's). Daar staat tegenover dat zij overwegend 'verticaal' werken, waardoor er veelal onvoldoende aandacht was voor het belang van versterking van de sector als geheel, en dat zij hun eigen processen hanteren voor het opstellen en beoordelen van voorstellen. Hierdoor moeten ontwikkelingslanden veel tijd, geld en menskracht investeren in het opstellen van speciale projectvoorstellen en rapportage voor de mondiale fondsen. De mondiale fondsen zijn doorgaans niet op landenniveau vertegenwoordigd en nemen daardoor in de praktijk weinig deel aan initiatieven van andere donoren die actief zijn in de sector, om hun inzet te coördineren en maximale aansluiting te zoeken bij lokale systemen en beleid. De resultaatgerichte wijze van werken stelt bovendien hoge eisen aan informatiesystemen (verzameling van statistische gegevens inzake gezondheid etc.). Alhoewel dit op middellange termijn zal resulteren in de versterking van informatiesystemen – hetgeen ook belangrijk is voor andere gezondheidsprogramma's – dreigt op de kortere termijn het gevaar dat parallelle systemen worden opgezet die ook weer bijdragen aan de hoge transactiekosten.

Wij betrachten terughoudendheid bij de oprichting van nieuwe mondiale (of verticale) fondsen, en zetten ons in om de tekortkomingen van de bestaande fondsen te adresseren. Het *International Health Partnership* (IHP), waaraan ook de mondiale fondsen zich hebben gecommitteerd, biedt bijvoorbeeld goede aanknopingspunten. Voorbeelden van oplossingen zijn de ontwikkeling van een gezamenlijk proces voor de beoordeling van nationale gezondheidsplannen dat ook als leidraad voor mondiale fondsen zal gaan gelden, en het uitwerken van een beperkte set indicatoren die door de ontwikkelingspartners, inclusief mondiale fondsen, gebruikt zal worden om voortgang te meten.

Naast mondiale fondsen zijn er de afgelopen jaren honderden *Trust Funds* en speciale programma's opgezet voor specifieke doeleinden. Wij organiseren in 2009 een bijeenkomst in

Nederland met de grootste donoren van *Multi Donor Trust Funds* (MDTF's), om door stroomlijning en harmonisatie het totale aantal *Trust Funds* terug te dringen.

In de dialoog met de Nederlandse maatschappelijke organisaties en via instrumenten als het subsidiekader voor medefinanciering wordt onder andere aangestuurd op:

- het aansluiten op de prioriteiten / plannen voor armoedebestrijding van de partnerlanden;
- betere samenwerking, coördinatie, werkverdeling en complementariteit tussen de Nederlandse organisaties onderling en tussen die organisaties en de ambassades;
- het structureel creëren van ruimte binnen Nederlandse maatschappelijke organisaties voor een versterkte inbreng en meer verantwoordelijkheden van de zuidelijke partners;
- verdere concentratie van de Nederlandse maatschappelijke organisaties op de partnerlanden (naar 60 procent van de subsidiegelden);
- transparantie van de maatschappelijke organisaties naar hun partnerorganisaties en naar de overheid van het ontvangende land.

In het kader van het project Samenhang en Synergie worden de uitvoerders van de instrumenten voor private sectorontwikkeling gestimuleerd meer samen te werken en hun beleid op elkaar en op de ambassade af te stemmen. Het instrumentarium voor private sectorontwikkeling krijgt een grotere landenfocus door geleidelijk aan de instrumenten meer te concentreren op de partnerlanden en een aantal minst ontwikkelde landen. Dit betekent geleidelijke terugtrekking uit enkele niet-partnerlanden, zoals India en China.

6. Harmonisatie

Strategisch doel waar de Nederlandse inspanningen aan bijdragen: wanneer volledige benutting van lokale systemen niet mogelijk is, zijn donorinterventies op zijn minst geharmoniseerd, transparant en gezamenlijk effectief; hun transactiekosten voor het ontvangende land zijn verlaagd.

Nederlandse inzet / beoogde resultaten

Daar waar geen aansluiting bij het beleid en de procedures van de partnerlanden mogelijk is, is het van belang dat donoren tenminste gezamenlijk optrekken om duplicatie en overbelasting te voorkomen. Ook is het belangrijk dat het aantal parallelle structuren om donorgefinancierde activiteiten uit te voeren (*Project Implementation Units* of PIU's) wordt teruggebracht. Het gaat om een reductie van 2/3 ten opzichte van 2005. Voor ons betekent dit dat er in 2010 er maximaal acht mede door ons ondersteunde PIUs mogen zijn in de partnerlanden die aan de monitoring van 2005 deelnamen (streefcijfers voor indicator 6 van de Verklaring van Parijs). Er worden geen nieuwe PIU's gecreëerd.¹⁷

Voorts wordt de belasting door (ongecoördineerde) missies en studies van de partnerlanden zoveel mogelijk teruggedrongen. De doelstelling van minimaal 40 procent gecoördineerde missies naar de partnerlanden (streefcijfer voor indicator 10a van de Verklaring van Parijs) had Nederland ten tijde van de nulmeting in 2005 reeds behaald. We streven naar verdere verbetering, maar de extra EU doelstelling is voor Nederland met 73,5 procent onrealistisch hoog.¹⁸ Minimaal 66 procent van het analytisch werk in de partnerlanden vindt gezamenlijk of (liever nog) gecoördineerd plaats met andere donoren en waar mogelijk de overheid (streefcijfer voor indicator 10b).¹⁹ Ook wordt kritisch gekeken of het totale aantal missies en analyses niet verminderd kan worden. Minimaal de helft van alle door ons gefinancierde technische ondersteuning voor capaciteitsopbouw in de partnerlanden is gecoördineerd (streefcijfer voor indicator 4 van de Verklaring van Parijs). Het EU streefcijfer van 100 procent is ons ideaal en we zullen het zo dicht mogelijk trachten te benaderen, maar het is vooralsnog niet haalbaar.

Wij zetten ons ook ten aanzien van andere donoren en het partnerland in voor de hierboven genoemde doelstellingen m.b.t. technische samenwerking, missies en gezamenlijk analytisch werk.

Wij dragen eraan bij dat reeds bestaande geharmoniseerde instrumenten, zoals het *Joint Financing Arrangement* en het model voor *Delegated Cooperation*, beter bekend zijn en meer gebruikt worden. Waar nodig worden deze instrumenten aangepast om gebruik door de internationale financiële en VN-instellingen te vergemakkelijken.

Het monitoren van de effectiviteit van multilaterale organisaties wordt zoveel mogelijk gezamenlijk met andere donoren uitgevoerd; dat geldt ook voor het beleid om aan

¹⁷ Dit is één van de extra doelstellingen van de EU.

¹⁸ De extra EU doelstelling is halvering van het aantal ongecoördineerde missies. Gezien de startpositie van Nederland is dit $47 + 53/2 = 73,5$ procent.

¹⁹ Met gecoördineerd wordt bedoeld dat er gezamenlijk afgesproken *Terms of Reference* en resultaten zijn, zodat een taakverdeling kan worden afgesproken en voorkomen wordt dat missies onhandelbaar groot worden.

multilaterale organisaties zo min mogelijk geormerkt bij te dragen, waar nodig via *pooled funding* en bij voorkeur meerjarig. Er is een eenduidig besluit over ons sanctiebeleid in de samenwerking met de VN-instellingen.

Detacheringen worden optimaal benut om kennis van en harmonisatie met andere organisaties verder te versterken.

Activiteiten

Met de posten wordt, waar relevant, bezien wat mogelijk is om:

- capaciteitsopbouw op meer gecoördineerde wijze, met gezamenlijke, liefst door het land zelf beheerde fondsen te ondersteunen. Daarbij wordt zoveel mogelijk een beroep gedaan op lokaal (regionaal) aanwezige capaciteit (gezien de uitkomsten van de monitoring 2008 van de Verklaring van Parijs vooral in Burkina Faso, Ethiopië, Nicaragua, DR Congo, Indonesië);
- minder (ongecoördineerde) missies uit te voeren, volgens de monitoring 2008 van de Verklaring van Parijs vooral naar Bangladesh, Rwanda, Senegal, Oeganda, Burundi, Egypte, en Indonesië;
- minder ongecoördineerd analytisch werk te verrichten, volgens de monitoring 2008 met name in Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Ethiopië, Mali, Mozambique, Senegal en Afghanistan;
- in samenwerking met de Nordic+ donoren deskundigheid op het gebied van vrouwen bij de vertegenwoordigingen in de partnerlanden te garanderen. Hierin is al een begin gemaakt door Denemarken in Mali.

Wij dragen bij aan internationale harmonisatie op juridisch vlak in het *Legal Harmonisation Initiative*, o.a. m.b.t. bovengenoemde *Joint Financing Arrangement* en het model voor *Delegated Cooperation*. De ambassades wijzen de partnerlanden op het bestaan van deze geharmoniseerde contractmodellen, en maken er zelf zoveel mogelijk gebruik van. Zij koppelen terug naar het departement wanneer zich knelpunten voordoen. In OS cursussen wordt voldoende aandacht gegeven aan deze juridische instrumenten; documentatiemateriaal is beschikbaar in print en via *portals*. Bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van wat reeds door anderen ontwikkeld is; ook het Nederlandse instrumentarium wordt internationaal gedeeld. Dit alles wordt zoveel mogelijk toegankelijk gemaakt via intranet en internet.

In 2009 wordt een inventarisatie gemaakt hoe de andere Nordic+ donoren omgaan met de toepassing van sanctiebeleid op internationale financiële en VN-instellingen. De uitkomsten van deze inventarisatie en een voorstel over hoe hier mee om te gaan – gerelateerd aan invulling van het Nederlandse sanctiebeleid – wordt voorgelegd aan de leiding van het ministerie.

De afspraken om de benutting van de strategische detacheringen te optimaliseren, zoals gemaakt tijdens de ‘gedetacheerden terugkomdagen’ van maart 2009, worden uitgevoerd en gemonitord.

7. Fragiliteit

Strategisch doel waar de Nederlandse inspanningen aan bijdragen: de principes van effectieve hulp worden toegepast in situaties van fragiliteit en conflict, overeenkomstig de *DAC Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*, vanuit de perspectieven van veiligheid, vredesdividend en een legitieme, capabele overheid.

Inzet / beoogde resultaten

Uitgangspunt van Parijs en Accra is dat partnerlanden (overheden, maatschappelijke organisaties, private sector en andere actoren) eigenaar zijn van en vooral intern verantwoording afleggen over de effectieve ontwikkeling van hun land. Wij passen deze principes van effectieve hulp ook toe in fragiele staten, met waar mogelijk gemeenschappelijk en geharmoniseerd optreden met andere donoren en internationale organisaties en een zo hoog mogelijke mate van *alignment*. In fragiele situaties zal daarbij voldoende aandacht moeten worden besteed aan het versterken van nationale systemen, omdat instituten vaak zwak zijn en/of de overheid een geringe legitimiteit heeft. Door het verbeteren van veiligheid, vroege capaciteitsopbouw en het snel leveren van vredesdividend moet aan de capaciteit en legitimiteit van de overheid worden gewerkt. Maar in de eerste fase na conflict kan noodgedwongen een relatief belangrijke rol zijn weggelegd voor de internationale gemeenschap, waarbij afhankelijk van de context het partnerland een zo groot mogelijke rol zal moeten hebben. Om de beperkte capaciteit van instituten zo goed mogelijk te benutten is het van groot belang dat de internationale gemeenschap (donoren, internationale organisaties en NGO's) geharmoniseerd optreedt op basis van gezamenlijke *assessments*, een coherente strategie, *pooled funding* mechanismen en een effectieve donorcoördinatie met een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

De Nederlandse regering heeft in november 2008 de strategie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten' gepresenteerd, waarmee de uitgangspunten voor het Nederlands beleid in postconflictlanden en fragiele staten uiteen zijn gezet. De *OESO/DAC Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* hebben als een belangrijke leidraad gediend voor deze uitgangspunten van het Nederlands beleid. Hieronder wordt uiteengezet op welke manier wij opvolging geven aan de concrete afspraken die in Accra zijn gemaakt.

Activiteiten

In Accra is besloten dat de prioriteiten voor vredesopbouw en staatsopbouw verder uitgewerkt moeten worden. In fragiele situaties ontbreken in veel gevallen de juiste voorwaarden om voortgang te boeken op de millennium ontwikkelingsdoelen, zodat eerst door vredesopbouw- en staatsopbouwactiviteiten een voldoende basis gelegd moet worden voor het werken aan de millennium ontwikkelingsdoelen. Als co-voorzitter van het *OESO/DAC International Network for Conflict-Affected and Fragile States* (INCAF) leiden wij dit proces om de prioriteiten voor vredesopbouw en staatsopbouw vast te stellen. Het is de bedoeling dat de resultaten op de volgende INCAF-bijeenkomst voor *senior officials* in december 2009 worden gepresenteerd. We dragen ook op andere manieren actief bij aan de kennisontwikkeling op het

gebied van vredesopbouw en staatsopbouw, bijvoorbeeld door financiering van innovatief onderzoek in het kader van het *Bank-Netherlands Partnership Programme* (BNPP) en door middel van de nationale samenwerking in het Schokland netwerk Vrede, Veiligheid en Ontwikkeling. De relatie tussen veiligheid en ontwikkeling staat daarbij centraal en wij zullen o.a. de politieke aspecten in deze processen benadrukken.

Wij zullen de in Accra afgesproken *International Dialogue* met fragiele partnerlanden over de gezamenlijke monitoring van de *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* in de verschillende landen actief ondersteunen. Dit proces wordt voorgezeten door Frankrijk en de Democratische Republiek Congo. In Accra is besloten dat de monitoring van deze principes zal starten in de *pilot*-landen de Democratische Republiek Congo, Afghanistan, Oost-Timor, Centraal Afrikaanse Republiek en Sierra Leone. Het is de bedoeling dat eind 2009 de volgende bijeenkomst in het kader van de *International Dialogue* plaatsvindt waar verslag zal worden gedaan van de voortgang in de pilot-landen.

Tot slot is in Accra afgesproken dat de internationale respons in m.n. de eerste fase na conflict verbeterd moet worden en dat gewerkt moet worden aan een snelle en effectieve inzet van financiële middelen en expertise door een goede overgang van humanitaire hulpstromen naar de inzet van ontwikkelingsgeld. Dit is essentieel voor het stabiliseren van landen in de eerste fase na conflict. Wij dragen actief bij aan het bevorderen van een effectievere internationale inzet in fragiele staten door gerichte ondersteuning van de internationale organisaties en het voeren van een kritische beleidsdialoog over het verbeteren van de onderlinge samenwerking tussen de belangrijkste internationale organisaties, waaronder UNDP/BCPR, DPA, PBSO, DPKO, de Wereldbank en de EU. In het kader van de voorbereiding van het rapport van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties *Peacebuilding in the immediate aftermath of conflict* hebben wij, samen met gelijkgezinde landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Zweden, een kritische dialoog gevoerd met internationale organisaties gericht op het verbeteren van het internationale leiderschap en coördinatie, het versterken van de capaciteit in deze fase en het verbeteren van de financiering. Wij zullen in 2009 een bijeenkomst organiseren waarin wordt gestreefd naar het bereiken van consensus over concrete stappen door donoren en internationale organisaties voor het verbeteren van de inzet van *Multi-Donor Trust Funds* in postconflictsituaties. Onze bijdrage aan de VN op het gebied van justitie- en veiligheidshervormingen (o.a. via BCPR, DPKO) moet leiden tot meer VN-capaciteit op dit gebied en een VN-brede benadering. Ook zal in EU-verband worden gewerkt aan het verbeteren van de Europese inzet in deze landen, waaronder door afspraken te maken over de toepassing van begrotingssteun en over de samenwerking van verschillende EU-actoren in het veld.

Voor wat betreft de implementatie van de OESO/DAC-uitgangspunten in het bilaterale beleid zal het bilaterale instrumentarium worden uitgebreid door versterking van de Korte-Missie-*pool* van het ministerie van Buitenlandse Zaken met experts op het gebied van fragiele staten. Daarnaast zal aan het opzetten van een rijksbrede *pool* van deskundigen worden gewerkt. Er zullen richtlijnen en modaliteiten worden uitgewerkt voor de inzet van *surge capacity*, waarmee tot snelle en effectieve ondersteuning van posten kan worden gekomen waar nodig. Daarnaast zal in nauwe samenwerking met regiodirecties en ambassades een bijdrage geleverd worden aan conflictssensitieve benaderingen in prioritaire landen, waaronder Afghanistan, Burundi, Democratische Republiek Congo, Kosovo, Palestijnse Gebieden en Soedan, door het adviseren over mogelijkheden om beter in te spelen op de oorzaken van conflicten en fragiliteit in deze en andere landen.

BCPR	Bureau for Crisis Prevention and Recovery (van UNDP)
BNP	Bruto Nationaal Product
BZ	Het ministerie van Buitenlandse Zaken
DAC	Development Assistance Committee
DEK	Directie Effectiviteit en Kwaliteit, Ministerie van Buitenlandse Zaken
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DPA	United Nations Department of Political Affairs
DPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
EFA-FTI	Education for All – Fast Tracking Initiative
EOF	Europees Ontwikkelings Fonds
ESSENCE	Enhancing Support for Strengthening the Effectiveness of National Capacity Efforts
EU	Europese Unie
FEZ	Directie Financiële en Economische Zaken, Ministerie van Buitenlandse Zaken
FOPP	Fonds voor Ontwikkeling, Pluriformiteit en Participatie
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GEF	Global Environment Facility
GFATM	Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria
IATI	International Aid Transparency Initiative
IEG	Independent Evaluation Group
IHP	International Health Partnership
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INCAF	International Network for conflict-Affected and Fragile States
IDEA	(International) Institute for Democracy and Electoral Assistance
MDTF	Multi Donor Trust Fund
MfDR	Management for Development Results
NAPA	Nederlands actieplan Parijs/Accra
NGO	Non Gouvernementele Organisatie
NIMD	Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie
ODA	Official Development Aid
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling /
ORIO	De regeling voor Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (opvolger van ORET – de regeling voor Ontwikkelingsrelevante export transacties)
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PAF	Performance Assessment Framework
PBSO	Peace Building Support Office van de Verenigde Naties
PEFA	Public Expenditure and Financial Assessment
PIU	Parallel Implementation Unit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SB	Sectorale Benadering
SNV	Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie
SRF	Statistics for Results Facility
UNDP	United Nations Development Programme
PBC	United Nations Peace Building Commission
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WIN	Water Integrity Network